



15

13.5.2013

SISÄASIAINMINISTERIÖ

17.05.2013

INRIKESMINISTERIET

Sisäasiainministeriö

Viite: Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 14.3.2013, SM031:00/2012

Hallituksen esitysluonnos rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Sisäasiainministeriön rajavartiolaitos-osasto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Lakiehdotuksessa on kysymys rajavartiolaitosta koskevien säännösten laajasta ja merkittävästä uudistamisesta. Ehdotukseen sisältyy ensinnäkin rajavartiolaitosta koskevien toimintaperiaatteiden, tehtävien ja toimenpiteiden sekä aineellisten toimivaltasäännösten kuten voimakeinojen käytön, henkilöntarkastuksen ja sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun ja toisaalta rangaistus- ja vahingonkorvaussäännösten, henkilöstöasioiden ja henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten uudistaminen. Uudistamisen painopiste on toiminnan sisältöä koskevien säännösten ja niihin liittyvien vahingonkorvaus- ja rangaistussäännösten sekä henkilöstöasioiden uudistamisesta. Ehdotuksessa ei ole kysymys niinkään toiminnan organisoinnin ja rakenteiden uudistamisesta. Valtiovarainministeriö ilmoittaa lausuntonaan seuraavan.

Henkilöstövaikutukset

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen vaikutukset-osiossa ei ole käsitelty esityksen henkilöstövaikutuksia, vaikka esityksellä niitä on. Nämä vaikutukset tulee selvittää ja sisällyttää esitykseen.

Esitysluonnoksessa virkamiehen siirtämistä toiseen virkaan tai tehtävään koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi (lakiluonnos rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muuttamisesta; 14 §). Virkamiestä ei voisi siirtää alempaan virkaan, mutta alemman vaativuusluokan tehtävään se olisi mahdollista perustellusta syystä. Esityksen mukaan muutostarve johtuu Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä (KHO:2013:5).



Esitetyssä alemman vaativuusluokan tehtävään siirtämisen perusteet poikkeavat jonkin verran siitä, miten asia on valtion palkkausjärjestelmiä koskevissa virkaehtosopimuksissa järjestetty. Valtion virkamieslaissa asiasta ei ole säännöksiä. Yleinen sopimusmääräys tällaisista tilanteista on 24.11.2011 tehdyn valtion keskustason sopimuksen 14 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan työnantaja päättää tehtävistä ja niiden muutoksista. Kannustavassa henkilöstöpolitiikassa on keskeistä hyödyntää henkilöstön osaaminen ja sen kehittyminen parhaalla tavalla. Tätä toteutetaan tarjoamalla tilanteiden mukaan ja viraston tuolluksellisen toiminnan tukena mahdollisuuksia vaativampiin tehtäviin tai ainakin vaativuutensa säilyttäviä tehtäviä. Pykälän 2 momentissa on sovittu menettelytavoista tilanteessa, jossa työnantaja kuitenkin tekisi aloitteen vakinaisessa palvelussuhteessa olevan henkilön tehtävien muuttamiseksi, joka johtaisi vaativuustason alenemiseen, eikä henkilö suostu muutokseen. Pykälän 3 momentissa turvataan tehtäväkohtainen palkanosa 24 kuukaudeksi. Mutta näissä sopimusmääräyksissä ei siis ole varsinaista kieltoa tällaista siirtoa vastaan. Selvää on, että tällaiselle muutokselle pitää olla, kuten henkilöiden tehtävien muutoksille yleensäkin, asianmukaiset syyt. Osin avoimeksi jää, onko esitysluonnokseen sisällytetty edellytys, jonka mukaan muutokselle pitää olla perustellut syyt, työnantajan direktio-oikeutta rajoittavampi kuin yleinen sääntely. Kun Rajavartiolaitoksen osalta nykyinen oikeustilanne on laitosta koskevan lainsäädännön ja Korkeimman hallinto-oikeuden tuomion mukaan kuitenkin yleisestä tilanteesta eroava, valtiovarainministeriöllä ei ole syytä vastustaa muutosta tällä perusteella. Valtiovarainministeriö edellyttää, että esitysluonnoksen perusteluja täydennetään edellä tässä kappaleessa sanotun perusteella.

Muutoksen johdosta valitusoikeus laajenisi koskemaan kaikkia lakiluonnoksen 14 §:n mukaisia siirtämisiä toiseen virkaan tai tehtävään. Esitetty virkamiesten valitusoikeus eroaa joiltain osin valtion virkamieslain mukaisesta valitusoikeudesta. Lakiluonnoksen 14 § mahdollistaa osin valtion virkamieslain valitusoikeutta laajemman valitusoikeuden. Valtion virkamieslaista poistui 1.4.2013 yleinen valituskielto ja ainoastaan ko. lain 57 §:ssä erikseen säädetyistä päätöksistä ei saa valittaa. Valituskielto koskee valtion virkamieslain mukaan kuitenkin mm. tehtävään määräämistä, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen, sekä viraston yhteisen viran sijoittamista viraston sisällä. Jos ko. päätökset merkitsevät viran sijoituspaikkakunnan muuttumista, päätöksiin saa kuitenkin hakea muutosta.

Lakiluonnoksen 14 § sallisi valtion virkamieslaista poiketen muutoksenhaun myös niissä tilanteissa, jotka vastaavat valtion virkamieslain mukaista viraston yhteisen viran sijoittamista samalla sijoituspaikkakunnalla, tai muutettaessa virkaa niin, että muutos tehdään työnantajan direktio-oikeuden puitteissa, ja jolloin valitusoikeutta asiassa ei ole.

Valtiovarainministeriön mielestä esitysluonnoksessa ei ole esitetty perusteita valitusoikeuden laajentamiselle edellä todetulla tavalla. Valtiovarainministeriö katsoo, että esitysluonnokseen sisältyväni rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 14 §:n valitusoikeus tulisi rajata nykyisen lain mukaisesti niihin virkaan tai tehtävään siirtämisestä koskeviin päätöksiin, jotka aiheuttavat virkamiehen palveluspaikkakunnan muuttumisen, ja niihin päätöksiin, joilla virkamies siirretään alemman vaativuusluokan tehtävään. Valitusoikeus laajenisi siten vain siltä osin, kuin säädöstä tehtävään siirtämisestä esitetään muutettavaksi. Tämä valitusoikeuden rajaaminen ei ole ristiriidassa myöskään esityksessä mainitun Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen (KHO:2013:5) perusteluissa esitetyistä perustelakivaliokunnan lausunnoista (PeVL 40/1998 vp, PeVL 29/2006 vp, PeVL 51/2006 vp ja PeVL 51/2010 vp), joiden mukaan muutoksenhakukielto nähtiin oikeasuhteisena, jos siirto voi kohdistua vain samantasoiseen tai ylempään virkaan tai tehtävään siirtämisenä taikka henkilön omaan suostumukseen.

Rajavartijan peruskoulutuksen muutokset

Esityksessä laiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta rajavartijan peruskoulutusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että rajavartijan peruskurssilla opiskelevia ei nimitettäisi enää määräjäksi virkaan, eikä opiskelua enää suoritettaisi virkatehtävänä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vastoin nykyistä tilannetta, opiskelijalla ei näin ollen olisi virkamiehelle kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia, eikä siten virkamiesasemaa. Tämä on otettava huomioon opiskelijoiden työskennellessä sellaisissa opiskeluun kuuluvissa tehtävissä, jotka mahdollisesti nykyisin edellyttävät virkamiesasemaa.

Esityksen mukaan rajavartijan peruskurssin muuttaminen palkattomaksi vähentäisi rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmän mukaisia palkkausmenoja. Opiskelijoiden poistuminen palkkausjärjestelmäsopimuksen piiristä on huomioitava tarvittaessa myös palkkausjärjestelmäsopimusta tarkistettaessa.

Muutokset rajavartiolaitoksen lupa- ja valvonta-asioiden rekisteriin

Rajavartiolaitoksen lupa- ja valvonta-asioiden rekisteri ehdotetaan jaettavaksi kahdeksi eri rekisteriksi. Valtiovarainministeriö suosittelee, että käytännössä rekisterien erottaminen, esityksessä mainittujen kahden uuden henkilörekisterin perustaminen (sotilaskurinpitomenettelyt) ja teknisen käyttöyhteyden luominen hätäkeskustietojärjestelmään toteutetaan taloudellisesti ja aikataulullisesti järkevässä vaiheessa ottaen huomioon olemassa olevien rekisterien elinkaari ja niitä koskevien sopimusten voimassaolot.

Tullitoiminnon näkökulma esitysluonnokseen

Valtiovarainministeriö suhtautuu myönteisesti ehdotettuihin muutoksiin, joilla on tarkoitus muun muassa täydentää ja täsmentää rajavartiolaitain periaatesäännöksiä, saattaa rajavartiolaitain rikostorjuntaa koskevat säännökset selkeämpään muotoon sekä täsmentää rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeutta muilta viranomaisilta. Ehdotetuilla muutoksilla parannetaan viranomaisten välisen yhteistyön edellytyksiä, selkiytetään rajavartiolaitoksen rikostorjuntaan liittyviä toimivaltuuksia sekä vahvistetaan perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista rajavartiotoiminnassa. Esityksessä ehdotetaan lisäksi tehtäväksi Tullin hallinnosta annetun lain (960/2012) edellyttämät muutokset rajavartiointia koskevaan lainsäädäntöön.

Edelleen valtiovarainministeriö pitää perusteltuna sitä, että tieliikennelakia muutetaan siten, että myös tull- ja rajavartiomies saavat toimivaltuuden valvoa tieliikennelaisissa säädettyä maastoajoneuvon tiellä ajon kieltoa. Näin maastoajoneuvojen käyttöön liittyvä lainsäädäntö yhtenäistyy ja samalla siihen liittyvä valvonta tehostuu kun samat viranomaiset valvovat maastoajoneuvon käyttöä maastossa ja tieliikenteessä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös tullilain 14 a §:ä, jossa säädetään tullimiehen oikeudesta rajatarkastuksen suorittamiseen. Tullilakiin säädettäisiin viittaukset rajavartiolaitakiin ehdotettaviin uusiin 28 a ja 28 b §:iin, joissa säädetään rajatarkastukseen liittyvästä henkilöntarkastuksesta sekä poistumisen estämisestä. Muutoksella saatettaisiin tullimiehen rajatarkastukseen liittyvät toimivaltuudet vastaamaan rajavartiomiehen uusia

muutettuja ja täsmennettyjä toimivaltuuksia rajatarkastuksessa. Vastaavin periaattein on tarkoitus muuttaa tullilain henkilöntarkastusta ja – katsastusta koskevia säännöksiä. Muutoksia valmistellaan valtiovarainministeriön vero-osastolla.

Yleisenä kommenttina rikostorjunnan toimivaltuuksiin sekä hallitusohjelmaan kirjattuun poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyön tehostamistavoitteeseen liittyen valtiovarainministeriö toteaa näkemyksensä, että tavoitetta edistäisi rikostorjunnan alalla parhaiten esitutkintaviranomaisten mahdollisemman yhteneväiset toimivaltuussäännökset. Nykyinen lainsäädäntökehitys on johtamassa siihen, että tietyt kaikkien vakavimpien rikosten torjunnassa tarpeelliset toimivaltuudet ollaan rajaamassa ainoastaan poliisin käyttöön. Vero-osaston näkemyksen mukaan tämä kehitys tulee vaikeuttamaan hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen saavuttamista sekä hankaloittamaan PTR -viranomaisten tehokkaampaa yhteistyötä rikostorjunnan alalla. Tullin rikostorjunnan osalta toimivaltuuskysymys on merkittävä ja ajankohtainen, sillä vero-osastolla valmistellaan parhaillaan lakia Tullin rikostorjunnasta (lain nimi on vielä vahvistamatta).

Valtiovarainministeriön mielestä jatkossa on perusteltua arvioida ja selvittää, saavutetaisiinko suomalaisten rajaviranomaisten - rajavartiolaitoksen ja Tullin - rajanylityspaikoilla tapahtuvien toimintojen yhdistämisellä (yhden viranomaisen malli raja-asemilla) toiminnallisia ja taloudellisia etuja. Tämä organisaatioiden toiminnan ja tehtävien laajempi tarkastelu ei ole nyt tarkasteltavan lakiehdotuksen piirissä, mutta valtiovarainministeriö pitää tärkeänä ko. näkökohdan huomioon ottamista, kun rajavartiolaitoksen ja Tullin toimintaa kehitetään.

Valtiovarainministeriö toteaa myös yleisesti, että rajavartiolaitoksen tehtävien ja toimivaltuuksien tarkka ja kattava määrittely on omiaan edistämään sekä virkamiesten että heidän toimenpiteidensä kohteiden oikeusturvaa sekä sitä kautta myös yleistä luottamusta viranomaisten toimintaan.



Alivaltiosihteeri kansliapäällikkönä Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Tiedoksi: Valtiovarainministeriö:

- BO (Majanen, Taipale)
- VO
- HO
- KAO